

平成15年5月15日

亜細亜大学アジア研究所所報

第110号

中国・農民労働者の 都市流入規制を緩和

小林 熙 直

ここ数年来、中国では所謂「三農問題」（農業・農村・農民）への対応が党、政府の最重要課題となっている。その背景にあるのは、過重な農民の社会負担と農村と都市の経済格差の拡大である。「三農問題」とは、換言すれば農村経済全体を如何に底上げするかということであり、最終目標は農民収入の増加である。

この目標に向かって、中国の農村では優良品種への作付転換、農業の産業化経営などの生産・経営面の改善と平行して、農民の負担を軽減することを目的とした税费改革（税金と経費徴収の透明化と公正化）、農村労働力の受皿としての小城镇（町）の建設および都市流入を可能にする規制緩和などの改革が進展中である。以下ではこの農村労働力の都市流入問題について、最近の状況を紹介してみたい。

「農民工」（農民労働者）への差別意識

二〇〇二年における農民労働者（居住地の農村以外で働いた農村労働者）は、前年比四七〇万人増の九、四〇〇万人に達した。これら農村労働力の約二〇％に達する人々の一人当たり平均収入は五、五九七元であった。同年における全

国農民の平均純収入は二、四七六元であった。純収入は農地請負費や税金を控除した現物および賃金などので出稼ぎ収入とは直接比較できないが、現金収入の少ない農村、ましてや全国平均の七〇％程度の低収入に喘ぐ中西部の農家にとつてはおおいに魅力あるものであった。

「農民工」はその半数以上が省境を越えて就業しており、年齢層は十六〜四十六歳が八〇％以上である。教育水準は、中学校卒業程度が半数以上であるが、農村全体の平均的教育水準より高いのが特徴である。男女の比率では十六〜二十三歳の年齢層を除いては男性が多く、製造業、建築業、飲食業などサービス業が三大就業先である。

農民労働者の就業条例は近年若干改善されているが、それでも都市居住者と比較して多くの差別、規制が存在する。都市において就業できる職種に制限があるうえ、労働許可証、暫定居住証などを取得する手続きが煩雑であり、多くの経費が徴収されるのである。養老年金、医療保険、労働災害保険や生命保険などへの加入が困難なうえ、子女が公立の小中学校に入れないという問題も生じている。「農民工」の平均就

業期間は八・九ヶ月と長いうえ、育児年齢の女性労働者が多いため、子女の育児、教育の問題は大きな悩みのタネである。

毎年旧正月が近づく、必ず新聞記事に取上げられるのが、「農民工」への貸金未払い問題である。後述するように中央政府の政策で、就業上の差別は若干改善されたが、賃金の欠配、ピンはね現象はなかなか改善されないようである。欠配、遅配は建築業に多いようで、正月になつても帰郷できない木工職人などの例は枚挙に暇がない。

二〇〇二年十二月には、労働社会保障部（省）が「農民工」貸金支払い状況検査に関する通達を出し、十二月十五日〜二〇〇三年一月十六日までの期間、主に建築、アパレル、飲食業を対象に検査を実施した。期間中に重慶市のみで違反案件が四四一件、関連した「農民工」三八、七五一一人、遅滞あるいはピンはねされた賃金は五、八九一万元にも達している。最初から建築そのものが違法で、完成しても現金化できないなど、要因は様々であるが、根底には「農民工」に対する差別意識が存在するようである。

戸籍制度の改革と小城镇の建設

農民労働者都市流入の最大の障害となつていたのは、都市と農村を二元的に管理する中国独特の戸籍制度であった。計画経済の基礎となる戸籍制度では、主に食糧配給制度との関係で、農民の都市への流入が規制されてきた。一九七〇年代末以降、農家経営請負制の実施により多

くの離農自営業者が出現し、これに対応する形で一九八四年には、食糧自給が可能であることを条件に農民の町（小城镇）への移籍が認められたのである。

一九九三年における「社会主義市場経済」への路線転換と都市における食糧配給制度の廃止の結果、各地で戸籍制度の改革が試みられた。一九九八年以降農民労働者の都市への移籍が大幅に緩和され、二〇〇一年からは広東省、湖南省などで、農業と非農業世帯の区別を解消し、農村戸籍の人でも安定した収入源と固定した居住場所があればそこに戸籍を移すことが可能となった。現状では実際の就業地と戸籍登録地とを一致させる方向での改革が進展中であり、農民の都市への移籍が容易になりつつある。

この変化に加えて、農村地域における「小城镇」（町）の建設が、農民の離農、非農業化を促進することとなった。二〇〇二年末現在、中国の都市化率は三〇・九%と低い、一万九、〇〇〇もの行政鎮（町）があり、ここでは二〇〇一年から戸籍上の農業、非農業の区別がなくなっている。

もともと農村余剰労働力（一・三―一・五億人）の受皿として設けられた小城镇には、大都市特有の農民に対する規制が少ない。なぜならば、そこには国有企業がないため、国有企業から排出される「下岗」（一時帰休）労働者、即ち実質的失業者が存在しないので、農民の就業を規制する必要がないのである。その代わり、農民は自ら住宅を購入し、不十分な社会保障制度に甘んじなければならぬ。

ただ、これら「小城镇」建設にも問題がある。もともとの目的は、郷鎮企業（町村企業）を集中させ、農村の余剰労働を吸収することであつたが、ここ数年来雇用労働者数は一・三億人ほどで横ばいのままである。企業そのものの技術がなく競争力が低い、ということもあるが、行政の姿勢にも問題がある。鎮の統廃合などにおいてモニュメント創りが優先され、雇用の拡大という本来の目的が忘れ去られている、という指摘もある。問題はさて置き、都市化率の引上げは、雇用の拡大ばかりでなく、農産品需要の拡大という効用もある。過剰供給に悩む農村経済に活力を与えることにもなる。

「農民工」への都市就業規制を廃止

二〇〇一年四月、江蘇省常熟市が労働社会保障部から「都市・農村統一就業実験都市」に指定された。先ず行われたのは「都市を優先し、農村を後にする」などの「三先三後」差別規制の廃止であつた。それにより農民労働者に対する職種、雇用数などの規制が撤廃され、労働許可証などの取得手続きも簡素化された。労働者は企業との間で法律に基づいて労働契約を結ぶこととなり、同市の雇用、失業統計でカバーされるようになった。

その後、いくつかの都市で同様の実験が行われ、二〇〇三年一月の国務院通達に集約されることとなった。「農民の都市での就業管理・サービス」に関する通達は、単に就業面だけでなく、生活条件の改善にまで踏み込んだものである。主要な部分は以下に紹介するとおりであるが、このような内容の通達が出されたとい

うことは、逆の視点から見ればそれだけの差別、規制があつたということであろう。

（１）「農民工」雇用企業に対する行政審査、職種規制、特別な就業手続きなどを廃止し、暫住証のみで管理する。（２）国務院の規定する手続き費以外の経費、特に行政事業名目の経費の徴収をしてはならない。（３）都市流浪者收容・遣送法を適用してはならない。（４）雇用する企業は必ず労働契約を結び、条件を明示する。契約を解除する際には経済的補償をする。

（５）貸金は貨幣として、欠配（遅配）、ピンはねをしてはならない。（６）労災に際しては法律に基づいた補償をする。医療保険加入の方法を検討する。（７）子女の義務教育の権利を保証する。

子女の教育に関しては、二〇〇一年五月末の国務院基礎教育に関する通達のなかで「流動人口の子女の義務教育問題を重視する」ことが明記されている。またその後多くの子女が通学する民営校も公立と同様の扱いを受けることになるなど、全体としてかなり待遇改善が期待できそうである。

一方、社会保障、特に養老年金などについては、保険料納付期間の問題もあり、条件が整つたとは言えない。

「農民工」の都市流入は法律面でも保護されるようになったが、今後注視すべきは治安の問題であろう。治安の悪化次第では規制が実質的に強化され、戸籍法の公布も遅れることになる。

（こばやしひろなお・アジア研究所教授）